



Uchwała Nr 161/XI/2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 29 kwietnia 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Prezydenta Bytomia z dnia 1 kwietnia 2021 roku do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 22 marca 2021 roku

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Oddala się zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Bytomia z dnia 1 kwietnia 2021 roku do wniosku nr 14 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 22 marca 2021 roku, znak:WK-610/36/4/20/21.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach rozpatrując zastrzeżenia, wniesione przez Prezydenta Bytomia do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, znak: WK-610/21/4//20 z dnia 22 marca 2021 r. ustaliło co następuje:

Wystąpienie pokontrolne skierowane do Prezydenta Bytomia było następstwem kontroli kompleksowej Miasta Bytom przeprowadzonej od dnia 21 września 2020 r. do 27 listopada 2020 r. i zawierało ustalenia w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Zastrzeżenia zostały złożone pismem z dnia 1 kwietnia 2021 roku które wpłynęło do Izby w dniu 6 kwietnia 2021 roku, z zachowaniem 14-dniowego terminu, określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku poz. 2137).

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Wnoszone zastrzeżenia rozpatrują kolegia regionalnych izb obrachunkowych, stosownie do art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Z tak skonstruowanego brzmienia przepisów wynika jednoznacznie, że przesłanką wniesienia zastrzeżeń przez kontrolowaną jednostkę może być wyłącznie zarzut błędnej wykładni prawa lub jego niewłaściwe zastosowanie. Wynika z tego jednoznacznie, że w zgłoszonych zastrzeżeniach nie mogą być podnoszone innego rodzaju przesłanki, jak chociażby polemika z dokonanyimi ustaleniami w toku kontroli w zakresie stanu faktycznego, które zostały odzwierciedlone w treści protokołu z kontroli. Jeżeli występują różnice dotyczące ustaleń dokonanych w trakcie kontroli to mogą być one sygnalizowane na etapie weryfikacji treści sporządzonego protokołu przed jego podpisaniem, zarówno przez kierownika jednostki jak i skarbnika.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

Zastrzeżenia dotyczyły **wniosku nr 14** wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:

Dokonać obliczenia diet za listopad 2018 r. 16 radnym, a następnie dokonać stosownych rozliczeń z radnymi Rady Miejskiej w Bytomiu, uwzględniając zasady ustalone w ówczesnie obowiązującej uchwale Nr VI/59/99 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 stycznia 1999 r. wraz z jej zmianami,

stosownie do przepisu określonego w art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.).

Wniosek ten sformułowany został w odniesieniu do stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości polegających na tym, że w 2018 wypłacono diety radnym za listopad 2018 r. niezgodnie z ówczesnie obowiązującą uchwałą Nr VI/59/99 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 stycznia 1999 r. w sprawie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i członków komisji Rady Miejskie w Bytomiu wraz ze zmianami. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Za miesiąc listopad 2018 r. 16 radnym Miasta Bytom nie wypłacono zryczałtowanej miesięcznej diety za udział w składzie rady kadencji 2014 – 2018 (data upływu kadencji Rady – 16 listopad 2018 r.), pomimo zapisu w § 1 ww. uchwały, że jest to miesięczna dieta za czas pełnienia funkcji radnego i w § 4 ww. uchwały, że jest to miesięczna dieta za czas pełnienia funkcji Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej. Grupa tych 16 radnych została wybrana także do pełnienia funkcji radnego w kadencji 2018 – 2023 i z racji pełnienia funkcji radnego kadencji 2018 -2023 została im za miesiąc listopad 2018 r. naliczona i wypłacona dieta. W treści ww. uchwały Rady Miejskiej w Bytomiu, nie przewidziano możliwości potrącenia diety radnym, którzy pełnią funkcje radnego z wyboru w obu kadencjach Rady Miejskiej. Kwota nienaliczonych i wypłaconych diet 16 radnym wynosiła 8.985,00 zł, tj. 15 radnym po 450,00 zł i Przewodniczącemu Rady Miejskiej w kwocie 2.235,00 zł.

W zgłoszonych zastrzeżeniach Prezydent Bytomia stwierdził iż zaprezentowana interpretacja jest sprzeczna z funkcją diety, o której mowa w art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jak orzekł WSA w Opolu w wyroku z dnia 7 listopada 2013 roku (II SA/Op 316/13) „użyty przez ustawodawcę wyraz "dieta" należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji. Jego istota sprowadza się do wyrównywania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Jeżeli dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem funkcji przewodniczącego rady, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą”. Nadto jak orzekł WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 2020 roku (II SA/Wa 2120/ 19) „Dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym”.

Rekompensacyjny charakter diety jest powszechnie przyjmowany w orzecznictwie jak i doktrynie prawa. Tymczasem interpretacja uprawnienia do diety w kontekście sytuacji, w której na skutek upływu kadencji i wyboru na kolejną kadencją określonej grupie radnych przysługują dwie diety za jeden miesiąc pełnienia funkcji stoi w sprzeczności w owym rekompensacyjnym charakterem diety lecz zbliża ową dietę do "nagrodzenia za sam fakt pełnienia funkcji. Skoro jest tak, że dieta ma stanowić rekompensatę dla radnych za utracone zarobki to nie można przyjąć, że radni wybrani na kolejną kadencję utracili zarobki dwukrotnie.

Kolegium Izby nie podzieliło argumentów zawartych w zgłoszonych zastrzeżeniach do **wniosku pokontrolnego nr 14** i uznało, że nie zasługują one na uwzględnienie. Kolegium uznało za słuszne stanowisko kontrolujących w zakresie odnoszącym się do stwierdzonej nieprawidłowości biorąc pod uwagę następujący stan faktyczny i prawny:

Według przedłożonego kontrolującym zestawienia wypłat diet radnym Rady Miejskiej w Bytomiu za listopad 2018 r. (kadencja 2014-2018), na wskazanych 25 radnych, naliczono i wypłacono diety 9 radnym, a przy nazwiskach pozostałych 16 radnych wskazano naliczenie i do wypłaty w kwocie zero. Według przedłożonego kontrolującym zestawienia wypłat diet radnym Rady Miejskiej w Bytomiu za listopad 2018 r. (kadencja 2018-2023), wskazano 24 radnych, naliczono i wypłacono diety 24 radnym.

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

W tym okresie obowiązywała uchwała Nr VI/59/99 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 stycznia 1999 r. w sprawie wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych i członków komisji Rady Miejskiej w Bytomiu oraz zmiany zawarte w uchwałach: Nr II/N/134/99 z dnia 31 marca 1999 r., Nr IX/152/99 z dnia 28 kwietnia 1999 r., Nr XVI/297/99 z dnia 15 grudnia 1999 r., Nr XXIV/428/00 z dnia 30 sierpnia 2000 r., Nr XII/178/03 z dnia 28 sierpnia 2003 r.;

W ww. uchwale nie określono, że ustalona miesięczna dieta za czas pełnienia funkcji radnego Rady Miejskiej w Bytomiu, czy ustalona miesięczna dieta za czas pełnienie funkcji Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej nie zostanie naliczona i wypłacona radnym, którzy po upływie kadencji starej Rady Miejskiej (ww. przypadku tj. 16 listopada 2018 r.) wejdą w skład nowej Rady Miejskiej.

Według Kolegium w rozpatrywanej sprawie istotą sporu jest nie sam charakter prawny diety radnego, lecz określone przez Radę Miejską w Bytomiu zasady ustalania wysokości diet i zwrotu kosztów podróży służbowych przysługującym radnym Miasta Bytomia, obejmującą także zasadę ograniczania wypłaty tych diet.

W ww. uchwałach Rada Miejska w Bytomiu nie określiła więc innych zasad ograniczania wysokości diet radnych. W związku z powyższym ich ograniczenie, jakie zostało zastosowane w 2018 roku w tym przypadku zdaniem Kolegium nastąpiło bez podstawy prawnej. Należy zwrócić uwagę, iż istotą delegacji z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym jest pozostawienie radzie gminy swobody ukształtowania diety dla radnych, która jest ograniczona wyłącznie przepisami ustawowymi. Radny ma zatem prawo do diety, o czym przesądza art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, ale co do zasad na jakich przysługuje dieta wiążące są zasady określone przez radę.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Kolegium, wniosek pokontrolny nr 14 został sformułowany prawidłowo.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, stosownie do art. 25b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwaliło jak w § 1 uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej